EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 29.8.2006
SEK(2006) 1080

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBO DOKUMENTAS

Priedas

Tarybos pamatinio sprendimo

dėl Europos teisminės priežiūros orderio ikiteisminių procedūrų tarp Europos Sąjungos valstybių narių metu pasiūlymas

{KOM(2006) 468 galutinis}

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBO DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

SANTRAUKA

1. Įvadas

Jau kelerius metus Komisijos darbotvarkėje buvo numatyta galimybė pateikti pamatinio sprendimo, susijusio su tarpusavio kardomųjų priemonių pripažinimu, pasiūlymą. Galimybė priimti pamatinį sprendimą šioje srityje aptarta trijuose ekspertų susitikimuose (2003 m., 2004 m. ir 2005 m.), taip pat įvairiuose svarstymų dokumentuose, iš kurių svarbiausi yra žalioji knyga[1] ir pridedamas Komisijos tarnybų darbo dokumentas[2]. Komisija taip pat gavo daug atsiliepimų ir pastabų šiuo klausimu iš valstybių narių ir pilietinės visuomenės[3].

Vykstant konsultacijoms paaiškėjo, kad turimi statistiniai duomenys apie susijusių asmenų skai čių yra nepakankami, kad jais remiantis būtų galima pateikti pasiūlymą šioje srityje. Komisija, siekdama gauti išsamesnius statistinius duomenis, kad galėtų įvertinti, ar pamatinis sprendimas turėtų pridėtinės vertės, nusprendė kreiptis į išorės paslaugų teikėją. Išorės paslaugų teikėjas pateikė metodologinių priemonių pagal Komisijos gaires ir poveikio vertinimo vadovą. Jis atliko integruotą įvairių politikos pasirinkimo galimybių tiesioginio ir netiesioginio poveikio vertinimą, kuris yra apibūdintas pasiūlymo aiškinamajame memorandume (dalyje „Poveikio vertinimas“[4]).

2. Nerezidentų, laikomų kardomojo kalinimo vietose, kuriems naujoji priemonė turės įtakos, skaičius

Apskaičiuota, kad kiekvienais kalendoriniais metais beveik 10 000 ES piliečių yra taikomas kardomasis kalinimas kitose ES šalyse nei jų įprastinė gyvenamoji vieta. Bet kuriuo metu apie 4 500 ES piliečių yra taikomas kardomasis kalinimas kitose ES šalyse nei jų įprastinė gyvenamoji vieta.

Ši informacija grindžiama esamų statistinių duomenų baudžiamosios teisenos srityje analize ir informacija, tiesiogiai surinkta iš valstybių narių valdžios institucijų atliekant šį tyrimą. Visa informacija ir prielaidos, kuriomis remiantis atliktas ES piliečių, laikomų kardomojo kalinimo vietose, skaičiaus vertinimas, pateikiamos poveikio vertinimo 1 priede[5].

Kai kurie iš 10 000 ES piliečių, kuriems taikomas kardomasis kalinimas per metus, vis tiek būt ų laikomi kardomojo kalinimo vietose, net jei jie būtų nuolatiniai šalies, kurioje įtariami nusikaltimo padarymu, gyventojai. Tokiu atveju, kai nusikaltimas yra labai sunkus ir (arba) manoma, kad įtariamasis, būdamas laisvėje, kels pavojų, kardomasis kalinimas taikomas tiek įprastinės gyvenamosios vietos šalyje, tiek „užsienyje“ kitose valstybėse narėse.

[1] COM (2004) 562 galutinis.
[2] SEC (2004) 1046.
[3] Galima rasti http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/.
[4] p. 6–8.
[5] p. 36–38.

Todėl būtina apskaičiuoti, kiek ES piliečių, kuriems taikomas kardomasis kalinimas, yra kaltinami labai sunkių nusikaltimų padarymu, ir mažai tikėtina, kad jie gali būti perduoti įprastin ės gyvenamosios vietos šaliai iki teismo. Nesant patikimų statistinių duomenų šioje srityje, tokiais sunkiais nusikaltimais laikomi nužudymai, iššaginimai ir plėšimai. Remiantis kelių šalių duomenimis apskaičiuota, kad ne mažiau kaip 80 % ES piliečių, šiuo metu laikomų kardomojo kalinimo vietose, atžvilgiu galėtų būti priimtas ikiteisminio perdavimo orderis ir būtų taikomos alternatyvios priemonės, o ne kardomasis kalinimas[6].

Tokiu būdu, darant prielaidą, kad pagrindai pradėti įtariamųjų baudžiamąjį persekiojimą (arba pradėti procesą) yra panašūs visose valstybėse narėse, ne mažiau kaip 80 % ES piliečių, kuriems taikomas kardomasis kalinimas kitoje valstybėje narėje nei jų įprastinės gyvenamosios vietos šalis, atžvilgiu galėtų būti taikomos alternatyvios kardomosios priemonės. Atsižvelgiant į tai galima būtų teigti, kad per metus ne mažiau kaip **8 000 nerezidentų, laikomų kardomojo kalinimo vietose**, atžvilgiu būtų galima taikyti alternatyvias kardomąsias priemones.

3. Problemos, kylančios ES piliečiams, kuriems taikomas kardomasis kalinimas

Yra pavojus, kad ES piliečiams nerezidentams kardomasis kalinimas skiriamas dažniau nei rezidentams. Taip yra todėl, kad teismams atrodo, jog yra didesnis pabėgimo pavojus dėl socialinių ryšių nebuvimo šalyje, kurioje jie kaltinami nusikaltimo padarymu. Svarbus tokį poži ūrį lemiantis veiksnys galėtų būti tai, kad sprendimą priimančiam teismui trūksta informacijos, kurią būtų galima patikrinti. „Užsienio“ šalies teismui sunku įvertinti riziką. Gali kilti problemų dėl vertimo žodžiu ir svarbių dokumentų vertimo, yra ksenofobijos ir kultūrų konflikto pavojus imant parodymus, susijusius su įtariamuoju, iš užsienio šalies. Kita problema yra tai, kad teismas turi remtis rašytiniais dokumentais, tačiau tos valstybės piliečiai gali turėti galimybę pakviesti liudytojus žodžiu, kurie galėtų už juos laiduoti. Rašytiniai dokumentai negali būti gin čijami, dėl to teismas jiems galėtų suteikti mažesnę reikšmę.

Tokia tendencija patvirtinama (poveikio vertinimo) 3.1 lentelėje[7] pateikiamais duomenimis. Ji rodo, kad apskritai ES piliečių santykis tarp kardomojo kalinimo vietose esančių asmenų yra kur kas didesnis nei tarp visų įkalinimo įstaigose esančių asmenų. Kai kuriose šalyse skirtumas tarp ES piliečių, esančių kardomojo kalinimo vietose, ir bendro ES piliečių, esančių įkalinimo įstaigose, skaičiaus yra itin didelis.

ES piliečiai, kuriems taikomas kardomasis kalinimas, taip pat susiduria su problemomis dėl kalbos ir skirtingos nei jų šalies teisinės sistemos. Kardomasis kalinimas „užsienio“ šalyje, kalbos problemos, taip pat nutolimas nuo palaikymo tinklų, kuriuos sudaro šeima ir draugai, turi rimtų pasekmių, pavyzdžiui, gali sudaryti sunkumų pasirengti tinkamai gynybai.

---

6 Tai grindžiama 2005 m. iš Nyderlandų ir Suomijos gautais duomenimis, pagal kuriuos apie 40 % visų asmenų, kuriems taikomas kardomasis kalinimas, kaltinami padarę nužudymus, iššaginimus ir plė šimus. Tačiau išsamiau išnagrinėjus paaiškėjo, kad yra dvigubai mažesnė tikimybė, kad ES piliečiams bus pateikti tokie kaltinimai, negu kad tos šalies piliečiams. Nyderlanduose 4,4 % visų kardomojo kalinimo vietose laikomų asmenų buvo ES piliečiai nerezidentai, tačiau tik 3,2 % asmenų, kaltinamų nužudymų, iššaginimų ir plėšimų padarymu, buvo ES piliečiai nerezidentai. Panašiai ir Suomijoje – 8,5% visų kardomojo kalinimo vietose laikomų asmenų buvo ES piliečiai nerezidentai, tačiau tik 2,2% asmenų, kaltinamų nužudymų, iššaginimų ir plėšimų padarymu, buvo ES piliečiai nerezidentai. Taigi apskaičiuota, kad tik 20 % ES piliečių nerezidentų būtų kaltinami pačių sunkiausių nusikaltimų padarymu ir todėl jų atžvilgiu negalėtų būti priimtas ikiteisminio perdavimo orderis.

7 p. 8.

Tokie diskriminacijos atvejai aiškiai kelia pavojų bendrai laisvės, saugumo ir teisingumo erdvei – vienam iš pagrindinių Europos Sąjungos ir jos valstybių narių tikslų.

Kaip parodyta (poveikio vertinimo) 3.2 lentelėje[8], vidutinė kardomojo kalinimo trukmė yra 5,5 mėn., nors yra didelių skirtumų tarp valstybių narių (nuo 42,5 dienų iki 365 dienų). Šis skirtumas, o ypač labai ilgi kalinimo laikotarpiai kai kuriose valstybėse narėse, didina diskriminaciją, kurią ES piliečiai gali patirti. Jie ne tik kalinami tokiomis aplinkybėmis, dėl kurių savo nuolatinės gyvenamosios vietos šalyje jie galbūt nebūtų kalinami, tačiau kalinimo laikotarpis taip pat gali būti ilgesnis, nei būtų tuo atveju, jei jie būtų įtariami savo nuolatinės gyvenamosios vietos šalyje. Taip pat yra ir daugiau skirtumų dėl aplinkybių, susijusių su kardomuoju kalinimu, kurie nors ir nėra diskriminuojantys, tačiau yra nesuderinami su Europos laisvės ir teisingumo erdvės tikslu. Tai apima nusikaltimų rūšis, kurių atžvilgiu taikomas kardomasis kalinimas, ir kalinimo sąlygas.

Pasak tyrimo metu apklausto asmens, „esminė problema valstybėse narėse yra per dažnas kardomojo kalinimo naudojimas ir jo trukmė... netinkamai taikomi tradiciniai lygtinio paleidimo skyrimo kriterijai... kitos per ilgos kardomojo kalinimo trukmės priežastys yra laiku neišnagrin ėtos bylos, biurokratija arba nepakankamas finansavimas...“.

4. Išlaidos

Daug asmenų, kuriems buvo taikomas kardomasis kalinimas, galiausiai buvo išteisinti. Pavyzd žiui, 2003 m. Jungtinėje Karalystėje iš visų asmenų, kuriems buvo taikomas kardomasis kalinimas, 22 % vyrų ir 19 % moterų buvo išteisinti. Tik 49 % vyrų ir 40 % moterų galiausiai buvo skirtos laisvės atėmimo bausmės. Taigi apytiksliai 1 iš 5 asmenų, kuriems taikomas kardomasis kalinimas, išteisinamas. (Poveikio vertinimo) 3.3 lentelė[9] rodo nuteisimo ir i šteisinimo santykį kitose ES valstybėse narėse, kur jis skiriasi.

Atsižvelgus į pirmesnius apskaičiavimus, kad apytiksliai 10 000 ES piliečių nerezidentų laikomi kardomojo kalinimo vietose, galima būtų tikėtis, kad mažiausiai apie 20 % arba apytiksliai 2 000 asmenų bus išteisinti. Šių 2 000 asmenų kardomojo kalinimo finansinės išlaidos būtų apie 22 mln. eurų (tariant, kad vienam asmeniui tektų apie 11 000 eurų, remiantis vidutine kalinimo trukme – 5,5 mėn. x 2 000 eurų).

Kardomasis kalinimas taip pat turi finansinių pasekmių valdžios institucijoms. (Poveikio vertinimo) 3.4 lentelėje[10] pateikiami duomenys, susiję su kai kurių ES valstybių narių vidutin ėmis mėnesinėmis ir metinėmis kardomojo kalinimo išlaidomis. Vidutiniškai vieno asmens laikymas kalinimo vietoje kainuoja 3 000 eurų per mėnesį. Atsižvelgiant į tai, kad apytiksliai 8 000 ES piliečių nerezidentų galėtų būti perduoti jų įprastinės gyvenamosios vietos valstybei, dabartinės jų laikymo kardomojo kalinimo sąlygomis išlaidos sudaro apie 132 mln. eurų (8 000 asmenų x 3 000 eurų mėnesinių išlaidų x 5,5 mėn. vidutinio kardomojo kalinimo laikotarpio).

Priešingai, alternatyvios kardomajam kalinimui priemonės yra žymiai ekonomiškesnės, palyginti su laikymu įkalinimo įstaigoje.

---

8 p. 10.

9 p. 11–12.

10 p. 12–13.

5. Siūlomos politikos pasirinkimo galimybės vertinimas

Remiantis aiškinamuoju memorandumu, siūloma politikos priemonė yra „nauja teisinė priemon ė, reglamentuojanti kardomųjų priemonių tarpusavio pripažinimą, numatant konkrečią grą žinimo arba ikiteisminio perdavimo sistemą“.

5.1. Siūlomos politikos pasirinkimo galimybės privalumai

Galima būtų numatyti tokius politikos pasirinkimo galimybės, kai tarpusavio pripažinimas grind žiamas įgyvendinimo sistema, skirta sumažinti pavojų, kad įtariamasis slapstysis nuo teisingumo, privalumus:

– *Asmens teisių ir vienodų sąlygų kreiptis į teismą užtikrinimas*. Ši politikos priemonė u žtikrintų, kad ES piliečiai nerezidentai nebūtų diskriminuojami ikiteisminio proceso metu ir kad su jais nebūtų elgiamasi kitaip nei jų įprastinės gyvenamosios vietos šalyje.

– *Galimų išlaidų, susijusių su neteisingumu, sumažinimas*. Esant dabartinei situacijai, kiekvienais metais ne mažiau kaip 10 000 ES piliečių nerezidentų vidutiniškai 5,5 mėn. praleidžia kardomojo kalinimo vietose. Pagal šią politikos priemonę, kai būtų tarpusavyje pripažįstamos kitų valstybių alternatyvios priežiūros priemonės, didelė šių asmenų dalis galėtų išvengti ilgo kardomojo kalinimo, dėl kurio atsiranda didelių išlaid ų, ypač prarandant pajamas.

– *Slapstymosi pavojaus sumažinimas*. Jei alternatyvių kardomųjų priemonių tarpusavio pripažinimas būtų paremtas įgyvendinimo sistema, būtų sumažintas įtariamojo slapstymosi pavojus. Be abejo, toks pavojus nebūtų pašalintas, bet numačius įgyvendinimo sistemą jis būtų sumažintas.

– *Kalinimo išlaidų sumažinimas*. Šia politikos priemone greičiausiai būtų padidintas kardomųjų priemonių naudojimas ES piliečių nerezidentų atžvilgiu. Tokiu būdu galima būtų žymiai sumažinti išlaidas, susijusias su kalinimu (ir svarbią įkalinimo įstaig ų perpildymo priežastį).

– *Įtaka teisminiam ir policijos bendradarbiavimui*. Pagal šią politikos pasirinkimo galimybę galima numatyti, kad teisminės institucijos, numatydamos kardomąsias priemones, turėtų bendradarbiauti didele apimtimi. Tačiau policijos bendradarbiavimas turėtų būti dar didesnis, kadangi gali būti numatyta, kad policijos institucijos atliktų pagrindinį vaidmenį įgyvendinant priežiūros priemones (*pvz.*, registruotis policijos įstaigoje) ir užtikrinant įgyvendinimą, jei įtariamasis neatvyksta į teismo posėdį.

5.2. Išlaidos, susijusios su siūloma politikos pasirinkimo galimybe

Vienas iš aspektų, į kurį reikia atsižvelgti vertinant alternatyvių kardomajam kalinimui priemoni ų ekonomiškumą, yra išlaidos, susijusios su užtikrinimu, kad ES piliečiai nerezidentai, sugrą žinti į jų įprastinės gyvenamosios vietos šalį, dalyvautų teismo procese. Šiuo metu didelė ES piliečių nerezidentų dalis kalinama šalyje, kurioje jie kaltinami nusikaltimo padarymu, dėl neatvykimo į teismą pavojaus.

Jei kardomųjų priemonių tarpusavio pripažinimo priemonė būtų įgyvendinta ir tokie asmenys b ūtų išsiųsti į savo gyvenamosios vietos šalį, taikant alternatyvias priežiūros priemones, galima b

ūtų numatyti, kad kai kurie iš šių asmenų pasislėptų ir neatvyktų į teismo posėdį. Tokiais atvejais įgyvendinimo sistema užtikrintų, kad tokie asmenys būtų kalinami nuolatinės gyvenamosios vietos šalyje ir saugiai grąžinami į šalį, kurioje vyksta teismas. Tokio įgyvendinimo išlaidas sudarytų:

– Policijos darbuotojų, lydinčių įtariamąjį, atlyginimas – galima numatyti, kad prireiktų vidutiniškai 3 žmonių 2 dienoms.

– Išlaidos, susijusios su policijos darbuotojų skrydžiais (vidutiniškai 600 EUR).

– Išlaidos, susijusios su policijos darbuotojų apgyvendinimu viešbutyje (vidutiniškai 100 EUR).

Todėl galima numatyti, kad policijos institucijos, užtikrinančios įtariamojo dalyvavimą teismo posėdyje, turėtų didelių išlaidų, kurias turbūt turėtų padengti valstybės, kurioje įtariamasis nuolat gyvena, policijos institucijos.

Tačiau, vertinant išlaidas, susijusias su siūloma politikos pasirinkimo galimybe, taip pat reikėtų atsižvelgti į technologijų naudojimą ikiteisminio proceso metu. Ypač turėtų būti apsvarstytas vaizdo konferencijos naudojimas ikiteisminio proceso metu. Tai jau patvirtinta pagal Europos konvenciją dėl savitarpio pagalbos baudžiamosiose bylose, kurioje numatyta apklausa vaizdo konferencijos būdu, kai tai nepažeidžia pagrindinių teisės principų. Remiantis nesena ataskaita, kurioje apžvelgiamas įstatymų, susijusių su įrodymais baudžiamajame procese, praktinis taikymas, daugelis valstybių narių turi įrangą, sudarančią galimybes rinkti įrodymus vaizdo konferencijos būdu[11]. Be to, kelios valstybės narės nurodė, kad yra numačiusios nustatyti procedūras, sudarančias galimybę pateikti įrodymus vaizdo konferencijos būdu, arba svarsto galimybę tai padaryti. Viena iš tyrimo išvadų taip pat yra tai, kad įrodymai, pateikti vaizdo konferencijos būdu, yra priimtini tokiomis aplinkybėmis, kai liudytojas yra užsienyje.

Naudojant vaizdo konferencijos priemones ikiteisminiame procese, kai ES piliečiui nerezidentui taikomos alternatyvios kardomosios priemonės, būtų sutaupoma daug lėšų įvairiomis aplinkyb ėmis, kaip antai:

– Jei įtariamasis pažeidė alternatyvių kardomųjų priemonių sąlygas, teismo vietos valstybės institucijos paprastai turėtų surengti posėdį, kurio metu spręstų, kokias sankcijas taikyti už tokį pažeidimą. Jei vaizdo konferencijos įranga naudojama nuolatinės gyvenamosios vietos valstybėje, tai sudarytų galimybę sutaupyti išlaidas, susijusias su įtariamojo kelione į teismo vietos valstybę, ir galbūt lydinčių darbuotojų nuolatinės gyvenamosios vietos valstybėje išlaidas.

– Kai kuriose valstybėse narėse įtariamasis turi reguliariai atvykti į policijos ir baud žiamojo persekiojimo institucijas kelis kartus ikiteisminio proceso metu. Jei įtariamasis perduodamas jo nuolatinės gyvenamosios vietos valstybei ir jam taikomos alternatyvios kardomosios priemonės, jam reikėtų vykti į teismo vietos valstybę, kad galėtų dalyvauti ikiteisminiame procese. Tačiau jei tokiais atvejais būtų naudojama vaizdo konferencijos įranga, tai sudarytų galimybę sutaupyti išlaidas, susijusias su įtariamojo kelione į teismo vietos valstybę.

[11] „Įstatymų, susijusių su įrodymais baudžiamajame procese, Europos Sąjungoje tyrimas“, Anglijos ir Velso teisininkų draugija, 2004 m. spalio mėn. suvestinė ataskaita.

Užbaigiant, vaizdo konferencijos įrangos naudojimas padėtų maksimaliai padidinti galimybę, kad dėl siūlomos politikos pasirinkimo galimybės būtų sutaupyta lėšų.

5.3. Proporcingumas ir Europos pridėtinė vertė

ES pridėtinė vertė tarpusavyje pripažįstant kardomąsias priemones gali būti nustatyta toliau numatytose srityse.

Ši politikos pasirinkimo galimybė numatytų dabartinių problemų, susijusių su kardomuoju kalinimu, kai aiškiai nepakanka valstybių narių veiksmų ir yra būtinas ES įsikišimas, sprendimo būdą. ES piliečių kardomojo kalinimo vietose santykis yra kur kas didesnis, palyginti su visų įkalinimo įstaigose esančių ES piliečių santykiu. Taip pat mažesnė tikimybė, kad ES piliečiai nerezidentai bus apkaltinti sunkių nusikaltimų padarymu (tokių kaip nužudymai, iššaginimai arba plėšimai), palyginti su tos šalies piliečiais. Tačiau jiems per dažnai taikomas kardomasis kalinimas ir tų nusikaltimų atžvilgiu, dėl kurių tos šalies piliečiams būtų taikomos alternatyvios priemonės, o ne kalinimas. Kardomojo kalinimo priemonių tarpusavio pripažinimas tarp ES valstybių narių tikrai užtikrintų, kad ES piliečiai nerezidentai nebūtų diskriminuojami tokiu b ūdu ir būtų garantuotas teisingumas visose valstybėse. Kitaip toliau tęstųsi dabartinė padėtis, kai dėl ES valstybių narių baudžiamosios teisenos sistemoms būdingų principų diskriminuojami ES piliečiai nerezidentai.